民政事務總署

政府當局就《建築物管理條例》所採取的執法行動

背景資料

鑑於市民大眾相當關注，申訴專員進行了一項直接調查，審研民政事務局（「民政局」）和民政事務總署（「民政總署」）就《建築物管理條例》（第344章）（「條例」）所採取的執法行動是否適切有效。

《建築物管理條例》

2. 條例界定業主立案法團（「法團」）和管理委員會（「管委會」）的責任和權力，包括管理和維修大廈公用地方，製備預算和帳目，以及保存財務和會議記錄。條例又授權業主監察法團／管委會的運作，包括查閱及索取法團的預算和帳目副本，以及在不少於5%的業主要求下，要求管委會主席就指明的事宜召開法團的業主大會。

3. 民政事務局局長（「民政局局長」）作為條例的主管當局，獲條例第40A條授權視察大廈的公用地方，出席法團的業主大會，以及查閱和索取法團的預算、帳目、文件和記錄副本。民政局局長可命令大廈的管委會委任建築物管理代理人管理大廈；就條例訂明的罪行提出檢控；以及向土地審裁處申請頒令解散管委會，並且委任管理人。

執法行動的記錄

4. 自條例制定以來，民政局局長：

(a) 從未提出檢控；

(b) 從未引用其權力；以及

(c) 從未向土地審裁處申請法庭命令。

5. 在二零零零年八月至二零零三年七月期間，民政局／民政總署接到市民六宗要求檢控的個案及八宗要求引用民政局局長權力的個案。當局拒絕了所有這些要求。

觀察所得及意見

視察

6. 民政總署人員每年最少會探訪私人大廈一次，以便了解大廈的一般情況和法團／管委會的運作，但並非為了採取執法行動。根據條例，民政局／民政總署須擔當執法者／執行者的角色，因此該署人員在實地視察或與法團／管委會開會時，理應留意有沒有違反條例的情況。民政總署現時供法團／管委會和業主參考的有關大廈管理的小冊子，並沒有列明條例的主要要求。

直接調查報告摘要

檢控行動

7. 市民要求檢控的個案，都由民政局╱民政總署內職位較低的人員審查。他們並沒有獲民政局局長正式授權，也沒有就處理這些個案定期向民政局局長匯報。而且，當局在處理和回覆其中某些個案時，出現了嚴重的延誤。

8. 民政局╱民政總署對明顯的違例個案都沒有嘗試提出檢控，對違例者採取了長期或甚至無限期寬容的態度。他們在考慮應否建議提出檢控時，只側重證明不提出檢控的做法是合理的。可是，長期坐視違例情況，只會使違例者漠視執法行動及藐視法律。

9. 民政總署有關檢控行動的指引並不足夠，因為當中沒有清楚說明在甚麼情況下，應引用條例賦予民政局局長的視察權力，以調查指稱的違例情況。此外，指引亦沒有提述律政司的角色。

引用民政局局長的權力

10. 在決定應否根據條例第40A條引用民政局局長的視察權力之前，民政總署會考慮是否已有表面證據，證明有違反條例的情況，又或大廈出現嚴重的管理問題。根據條例所取得的文件和資料只會供民政局局長使用，不會向業主披露。然而，民政總署在有關的指引中，並無清楚說明這些考慮因素和限制。指引亦沒有解釋民政總署如何評定大廈管理問題的嚴重程度，以決定是否行使上述法定權力。此外，關於如何根據條例的其他條文引用民政局局長的權力，該署亦沒有制訂指引。

投訴和糾紛

11. 民政總署的訓令訂明，該署人員只負責提供意見，又或為糾紛提供非正式的調解，但不會擔任仲裁或監督的角色。假如爭議各方不接受民政總署的意見或調解不成功，該署會建議受影響的人士考慮爭取不少於5%的業主的支持，要求管委會主席召開法團的業主大會，或者向土地審裁處申請審理案件。然而，這些法定途徑本身都有缺點和限制（參見第 15 及 17 段）。

12. 民政總署向法團推廣運用公司管治的概念，以及加強為管委會委員提供的培訓，都有助減少有關大廈管理的投訴和糾紛。這是可喜的現象，民政總署應繼續努力。

調解服務

13. 與法定途徑相比，調解方法有明顯的好處：可以更迅速地解決糾紛，費用較低，而且不會損害事涉各方的關係。調解過程是保密的，規則和程序簡單而靈活。然而，調解本身也不無限制。爭議各方必須自願接受調解，倘若他們一直水火不容，又或曾經對簿公堂，則他們同意調解的機會便較低。

14. 在兩個專業調解組織的協助下，民政總署自二零零二年年中開始推行一項試驗計劃，為市民提供免費調解服務。然而，這項計劃尚未經過徹底的測試。每宗個案只限三個半小時的調解服務，勉強只能夠處理簡單直接的糾紛。該署並沒有為這項試驗計劃訂定全面安排，也沒有印備宣傳小冊子。

召開業主大會

15. 要取得足夠的業主人數（5%）同意召開法團的業主大會，有時會相當困難；要有足夠的法定人數出席大會，則更加困難。管委會主席可以拒絕召開業主大會而不會受到懲罰。他們假如不願意召開大會，亦可使用各種手段，拖延或阻撓業主提出召開業主大會的合法要求。

16. 上述不當行為並不罕見。可惜民政總署未能協助業主或向本署提供有關的統計數字。為保障業主的權益，民政局局長應獲授權，在業主提出召開大會的合法要求被無理拒絕或受到阻撓時，可以命令管委會召開業主大會。

由土地審裁處裁決

17. 向土地審裁處申請就糾紛作出裁決，由於須進行法律程序，故此可能花費大量金錢和時間。此外，該處能夠提供的解決問題方法實在有限。在「一方贏一方輸」的情況下，鄰里關係亦很可能受損。更糟的是，敗訴的一方可能會向較高級的法院上訴，因而耗費更多金錢、時間和人力。

18. 於這些原因，業主往往不願意向土地審裁處申請審理案件。公眾要求簡化大廈管理糾紛的裁決機制，而民政總署已就關於成立「大廈管理審裁處」及「智者裁判小組」這兩項建議進行研究。

建議

19. 申訴專員向民政局及民政總署提出以下建議：

執法行動

(a) 積極主動地留意違例的情況，並訂立更清晰的指引和程序，以便查核及跟進。

(b) 編訂一份新的指南或修訂現有的指南，使法團／管委會和業主對條例有更深入的了解。

(c) 檢討及修訂民政局／民政總署對於是否提出檢控建議的考慮因素的解釋，並據此對明顯違例者採取檢控行動。

(d) 在指引中說明民政局局長根據條例進行視察的權力，以及律政司在檢控中的角色。

(e) 在指引中清楚列明引用條例第 40A 條的重要考慮因素和限制。

制度及程序

(f) 正式授權屬下人員處理要求採取執法行動的個案，並建立制度，定期向民政局局長匯報。

(g) 在指引中加入行政措施，包括發出覆函的時限的服務承諾，確保要求採取執法行動的個案得到適當及迅速的處理。

(h) 就處理違例情況的投訴擬訂特定的指示，並採取措施確保這類投訴得到迅速的處理，以及妥善地保存和分析有關的統計數據。

調解服務

(i) 延長調解服務試驗計劃並改善其運作，以便準確地測試公眾對於以調解方法解決大廈管理糾紛的接受程度，以及服務的成效。

法定途徑

(j) 修訂條例，讓主管當局可以命令管委會就指定的事宜召開法團的業主大會。

(k) 加快與各有關方面的討論和諮詢，及早制定一套簡單有效的大廈管理糾紛裁決機制。

20. 民政局／民政總署承諾會仔細考慮及研究如何有效地落實各項建議。

後記

21. 本署曾先後三次就政府當局對大廈管理提供的服務和所採取的行動進行直接調查，今次可說是最後的總結：

(a) 民政總署在協助成立法團方面所擔當的角色（二零零三年三月公布）；

(b) 民政總署在大廈管理及維修方面為業主和法團提供的協助（二零零三年十一月公布）；以及

(c) 政府當局就《建築物管理條例》所採取的執法行動（二零零四年六月公布）。

二零零四年六月

房屋及規劃地政局、屋宇署、地政總署及民政事務總署

政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程所採取的執法行動

背景資料

《建築物條例》規定，所有建築工程須先獲屋宇署署長（作為建築事務監督）批准。然而，根據政府當局適用於原居村民的「小型屋宇政策」(「丁屋政策」)，在新界興建的村屋如符合訂明的高度和大小限制，可獲豁免《建築物條例》的部分規定。地政總署是審批這些新界豁免管制屋宇（俗稱「丁屋」）的主管當局。

2.　　未經屋宇署或地政總署批准的建築工程，均屬於違例建築工程。最常見的例子有天台搭建物、簷篷、圍封的露台等，而最嚴重的是整棟村屋都未經審批。新界村屋違例建築工程是一個存在已久的問題。

3.　　一九九六年，申訴專員曾就此課題主動進行一項直接調查，並已向有關部門提出建議，以期採取更有效的執法行動。然而，有關情況在近年未有改善，反而變本加厲。因此，申訴專員於二零零三年十一月決定進行第二次直接調查，審研導致新界村屋違例建築工程問題日益嚴重的原因，以及地政總署和屋宇署所採取的執法行動是否適切有效。

問題的嚴重程度

4.　　由於資源緊絀，地政總署和屋宇署都沒有優先處理新界村屋違例建築工程問題。二零零三年，地政總署表示，在新界九個地區當中，有五個地區的問題屬於嚴重：在某些地區，針對現有的違例建築工程所採取的行動要 50 年以上才能完成。

權力與執行機構

5.　　屋宇署設有特別行動組，負責對付正在施工的違例建築工程（即「正在施工的個案」），並透過合約承辦商採取執法行動。該署向違例者發出清拆令，並檢控不遵從清拆令的業主。地政總署轄下各分區地政處的契約執行小組，則負責對新界村屋違例建築工程採取執行批約條款行動。這類行動包括發出警告信、在土地註冊處相關物業契約上登記警告信、清拆違例建築物、收回土地和取消土地契約。

執法行動的策略

6.　　二零零一年，房屋及規劃地政局成立了一個跨部門的內部工作小組，為遏止違例建築工程制定策略。在有關策略下，屋宇署會對正在施工的個案優先採取行動，而地政總署則對公然違規的個案優先採取行動，但會容忍輕微的違規情況。地政總署會按照各分區地政處的執行批約條款行動計劃，對所有其他個案採取適當行動。

原居村民豁免差餉

7. 民政事務總署（「民政總署」）有權豁免原居村民繳納差餉，條件之一是有關村屋須沒有違例建築物。此舉可協助遏止違例建築工程問題惡化。

觀察所得及意見

8. 在是次調查中，本署有以下觀察所得：

(a) 新界村屋是政府的「丁屋政策」不可或缺的一部分，這項政策已制定多年。由於新界日益現代化，本署認為當局應檢討這方面的政策。

(b) 當局長期沒有採取適切的執法行動，導致業主和違例者藐視法規，不尊重執法當局。由於地政總署往往沒有徹底採取執法行動，其公信力亦受到質疑。

(c) 二零零一年成立的工作小組針對正在施工的個案和公然違規的個案優先採取執法行動，是正確的方向。不過，這個策略未能處理資源緊絀和執法措施本身的局限等根本問題。

(d) 地政總署執行批約條款的個別措施有其本身的局限，以致遏止問題的成效不大。

(e) 人手短缺問題會繼續影響執行批約條款行動。

(f) 由於各分區地政處的做法不一，可能招致業主指責當局處事不公。

(g) 地政總署總部有責任提供指引，協助地區人員應付執行批約條款行動時所遇到的困難，但該署在這方面的工作卻做得不多。

(h) 地政總署與屋宇署對正在施工的個案意見分歧，使他們未能在執法行動上取得協調，令市民覺得他們互相推卸責任。

(i) 政府當局執法不嚴，令業主和村民一直以為分區地政處會容忍違例建築工程，導致契約執行小組在行動中遭到投訴和反對。

結論及建議

9. 本署理解政府不可能在短期內完全解決這個嚴重問題，因此，當局應制定策略和採取措施，有效地加以遏止。申訴專員向房屋及規劃地政局、地政總署、屋宇署和民政總署提出共 18 項建議：

整體方向

(a) 檢討現行執法策略，擬定實際可行的執法政策，遏止新界村屋的違例建築工程。

(b) 研究可否以徵收罰款的辦法，理順現有那些不危險、不嚴重，因而可以容忍的違例建築工程。

(c) 定期利用鳥瞰照片，評估和監察新界村屋違例建築工程的情況。

執法行動

(d) 檢討這次調查所發現的效率欠佳之處，以便制定改善措施和訂立目標。

(e) 加強針對沒有遵從清拆令的正在施工的個案的行動。

(f) 研究可否擴大現行針對正在施工的個案的行動，把剛完成的違例建築工程也納入行動內。

(g) 密切監察執行批約條款行動，確保行動徹底完成，並只在具有充分理由下才中止行動。

(h) 針對未清拆的違例建築物及再次違規的業主，制定行動計劃。

(i) 擬定一項計劃，對付未經批准的四或五層高的屋宇。

(j) 因應不同地區的差異，盡量統一各分區地政處在執法行動方面的做法。

合作與協調

(k) 解決地政總署與屋宇署之間就正在施工的個案行動上的分歧。

(l) 成立一個聯合小組，處理正在施工的個案和新的違例建築工程。

善用資源

(m) 為前線人員提供培訓和指導，給予他們更大的信心。

(n) 簡化程序和工作步驟，重新調配人手，善用有限的資源。

加強宣傳

(o) 廣泛宣傳政府的修訂策略，公布周知。

(p) 徵求鄉議局的協助，向村民解釋和宣傳政府對違例建築工程的立場。

(q) 廣泛宣傳地政總署有關購買村屋須知的小冊子，提醒新界村屋的準買家注意違例建築工程的風險。

監察豁免差餉的村屋

(r) 訂立一個機制，由地政總署查核發現有違例建築物的物業業權，核對業主是否獲得豁免差餉；如有的話，即向民政總署匯報，由該署採取行動。

結語

10. 房屋及規劃地政局、地政總署、屋宇署和民政總署大體上接納本署的結論和各項建議。

二零零四年八月

食物環境衞生署

金塔墳場的管理情況

背景資料

本署曾經處理一宗投訴（傳媒亦有報道），投訴人表示十幾年來一直到金塔墳場拜祭其亡妻，但後來才知悉多年來拜祭的竟是空墳。有鑑於此，申訴專員決定就金塔墳場的管理情況主動展開直接調查。

金塔墓穴的管理

2. 食物環境衞生署（「食環署」）自二零零零年一月一日開始接管所有金塔墳場。可惜，由於未能全面查核原本的墓穴記錄，而數據資料轉移過程亦出現偏差，加上不少非法殮葬及撿拾骨殖的情況一直未被發現，令記錄不可靠。食環署人員須實地視察，才能確定騰出的墓穴是否可以重新編配。故此，騰出的金塔墓穴一般需要三個星期才能編配，而新的墓穴則可在一天內辦妥編配手續。

3. 未獲食環署許可而進行殮葬或撿拾骨殖，屬刑事罪行。可是，該署並沒有既定程序，以防止、阻嚇或偵查這等違法行為。故此，未被發現的非法殮葬及撿拾骨殖個案數字難以確定。

觀察所得及意見

4. 金塔墳場面積廣闊，加上墓穴數目眾多，管理相當困難。然而，這絕不能作為監管不力的藉口。

5. 由於沒有一套完整和準確的金塔墓穴記錄，以致金塔墳場的管理欠缺效率和成效。食環署承認，若非經過全面勘查，不可能掌握非法殮葬及撿拾骨殖的實際數目。鑑於食環署過去三年編配墓穴的收入共達1,450萬元，本署認為該署有必要進行全面勘查，亦應可以負擔有關的開支（估計費用為230萬元）。

6. 現行針對非法殮葬及撿拾骨殖的措施全無系統，而且缺乏成效。該署從未考慮提出檢控。對於已發現的違例個案，跟進行動一直緩慢和拖拖拉拉。本署認為這種情況絕不理想，也不能接受。食環署的態度好像漫不經心，而且近乎麻木不仁。

7. 祭祀先人是我國的傳統文化風俗。可惜由於後人移民外國或感情淡薄，又或者因為沒有後嗣，這種習俗似乎漸被淡忘。政府應負起社會責任，提倡、鼓勵和繼承這種慎終追遠的傳統孝思。

建議

8. 申訴專員向食物環境衛生署署長提出以下建議：

一般情況

職員態度

(a) 向有關的職員（包括前線人員）灌輸應有的決心和責任感，以肅清違例情況。

全面勘查

(b) 進行全面勘查，核實現存各個金塔墓穴的資料；找出那些歷時久遠的金塔墓穴，加強保安措施；並確定危險的斜坡，進行預防及修補工程。

(c) 把全面勘查所得的資料輸入電腦資料庫，並充分測試，以提供經核實的準確記錄。

(d) 當充分測試的新資料庫準備就緒後，取消舊有的電腦資料庫和手寫資料。

長遠措施

(e) 考慮採取其他方法，在高危的地方進行監控和抽查，以防止和偵查違法活動。

(f) 檢討法例的規定，並視乎需要而修訂更新。

金塔墳場的管理

金塔墓穴的記錄

(g) 在暫且繼續使用現有三個資料庫的同時，應指示有關職員妥善修正，以確保資料準確和適時更新。

金塔墓穴的編配

(h) 檢討騰出的金塔墓穴的編配程序，縮短處理的時間。

(i) 當充分測試的新資料庫準備就緒後，檢討是否仍須在編配騰出的金塔墓穴前實地視察，以加快處理的程序。

殮葬及撿拾骨殖

(j) 檢討已經批准的殮葬和撿拾骨殖個案的跟進工作，例如考慮在騰出的墓穴豎立標記。

(k) 透過在網頁宣傳和向申請人派發單張，説明於殮葬及撿拾骨殖時有親人在場的重要性。

非法殮葬及撿拾骨殖

(l) 宣傳在墳場內進行違法活動可能會被檢控和懲罰。

(m) 嚴厲對付違例者，加強檢控並實施行政制裁，例如編列一份罔顧法紀的承辦商名單，以便更嚴密監控。

(n) 在墳場巡邏並進行抽查，以偵查任何可疑的墓穴及阻嚇違法活動。

(o) 訂立服務承諾，以跟進被發現有問題的個案。

(p) 擬定具體計劃，以跟進五宗已發現有問題的個案。

(q) 妥善保存歷時久遠的金塔墓穴的記錄，並提醒職員更密切監察。

金塔墓穴的修葺

(r) 透過食環署的網頁和單張，向公眾宣傳對先人應盡的責任。

(s) 要求有關部門協助，在危險斜坡進行預防和修補工程。

(t) 遇有山泥傾瀉而墓穴受損，應根據核實的記錄通知所有有關的後人。

食環署的回應

9. 食環署已接納本署的建議。

二零零四年十一月

教育統籌局

二零零三年為超額教師所作的聘用安排

背景資料

教育統籌局（「教統局」）於二零零三年為協助小學超額教師所作的優先聘用安排（「二零零三年聘用安排」），對教育界利益相關人士造成影響。申訴專員察覺到這項安排除了帶來即時影響，亦關係到中學甚至專上教育層面，因此決定主動展開直接調查。

二零零三年聘用安排

2. 每當學校收生人數下降，便會出現超額教師。這問題雖然存在已久，但一直只限於某些地區的學校，而前教育署每年都能成功為所有超額教師安排教席。但到二零零二年，部分超額教師卻須借調到某些學校擔任代課教師。

3. 二零零三年三月，教統局發出一份通函，公布「二零零三年聘用安排」。該通函提出多項要求，其中之一是要求辦學團體調配超額教師填補轄下學校的空缺。此外，該局更訂立「優先聘用期」，至二零零三年七月初為止。在這段期間，學校應只聘用超額教師。至於在「優先聘用期」結束後仍未找到教席的超額教師，教統局則安排他們以「特設代課教師」身份受聘，但支取較低薪酬。

觀察所得及意見

4. 教統局表示，「二零零三年聘用安排」的目的，在於留住經驗豐富及熱衷教學的教師，以免他們流失。但實際上，有關安排只是保留了超額教師，而不理會其教學表現的優劣。這直接影響到師資訓練院校應屆畢業生的就業機會，妨礙學校選任教師，窒礙政府推廣的校本管理，而且打擊潛質優厚的年青人加入教師行列的意欲，最終將會損害學生的利益。而按照「二零零三年聘用安排」聘請「特設代課教師」，更須以公帑額外支付 968 萬元。

5. 對於教統局在解決超額教師問題上須擔當一定角色，本署並無異議。政府有責任確保在這段過渡期間，學校的運作不會受到不必要的影響，並應權衡事涉各方的利益，為留住及招聘優秀的教師作好適當安排，以及避免浪費公共資源。然而，教統局不應直接介入「勸説」學校在「優先聘用期」只聘用超額教師。

6. 另一方面，教學專業亦應透過再培訓、精修課程及注入新血來做好準備，以應付教育不斷轉變的要求及維持教師的專業水平。以年資作為考慮聘用的條件，而無視個人的工作表現及專業成就，這做法對本港年青一代的教育、教師的水平以至教學界的專業發展均會造成影響。

7. 政府及辦學團體、校長及教師、師資訓練院校及學生家長，在教育年青一代的工作上是合作夥伴，各方面都應該審慎地重新檢討本身的角色和責任，以培育香港的青少年，讓他們準備好迎接生命的挑戰，並為社會作出貢獻。

8. 本署的調查發現，《小學資助則例》內關於校董會是否有權終止聘用教師的條文，有自相矛盾之處。

建議

9. 申訴專員向教育統籌局局長提出下列建議：

(a) 教統局應重新研究為超額教師所作的安排；

(b) 教統局應集中處理宏觀層面的問題；

(c) 學校應在教統局的指導及協助下，制訂恰當的工作表現評估制度；

(d) 學校應恰當地實行校本管理；

(e) 學校及教學界應預計並適應轉變；

(f) 教統局應加快檢討《小學資助則例》；

(g) 教統局應為學校制訂實際可行的人力資源計劃；以及

(h) 教統局應檢討教師培訓課程。

二零零四年五月

康樂及文化事務署及食物環境衞生署

公眾泳池發現紅蟲事件

背景資料

二零零四年八月，本港多個公眾泳池發現紅蟲，更有人指稱康樂及文化事務署（「康文署」）隱瞞事實及毀滅證據，引起傳媒高度關注。傳媒報道指康文署與食物環境衞生署（「食環署」）的意見不一，亦令人對這兩個部門的協調工作產生疑問。基於上述情況，署理申訴專員決定就有關事件主動展開直接調查。

康文署處理事件的經過

2. 二零零四年八月至九月初，有九個公眾泳池發現紅蟲。康文署署長召集食環署、衞生署、機電工程署和水務署成立工作小組，研究這次紅蟲事件。康文署更要求一名微生物學家提供協助。稍後，一名生物學家亦主動加入協助工作。

3. 在九龍公園泳池發現紅蟲後，衞生署通知康文署，泳池若出現紅蟲，表示池水的有機物含量過高。其後，大環山泳池一座滑水梯及觀塘泳池均有發現紅蟲。康文署遂報警要求協助，調查事件的起因是否有人為因素。傳媒對事件更感關注。八月二十七日，食環署向康文署提交一份報告，表示紅蟲有可能在九龍公園泳池的池水生存，而大環山泳池的滑水梯則可能提供有利的滋生地方。報告亦指出，在大環山泳池抽取的樣本中，發現有幼蟲、蛹皮和搖蚊。八月二十八日，工作小組開會討論食環署報告的內容，與會者提出了不同意見。工作小組在八月三十一日再開會，研究食環署的報告。

4. 八月三十日，電視新聞報道大環山泳池滑水梯的設計是導致紅蟲滋生的原因，而警方的調查則在池水樣本中發現紅蟲完整的孵化過程。為回應這項報道，康文署在當晚接近午夜時發出新聞稿，而在翌日早上，一名發言人更向傳媒表示，食環署化驗的樣本證實有紅蟲，但沒有蟲卵或蟲蛹。可是，當晚的另一項電視新聞報道否定了他的言論，表示根據食環署的報告曾發現有蟲蛹。

5. 九月一日，傳媒廣泛報道康文署意圖「隱瞞事實」。當天早上，斧山道泳池的職員發現有紅蟲。同日下午，當康文署職員正忙於清洗污物時，警方接到有人報告該處發現紅蟲。九月二日，傳媒以顯著篇幅報道事件，並指康文署毀滅證據。

事件的發展

6. 九月六日，工作小組再次開會，並認為沒有足夠證據顯示紅蟲可以在正常的池水中滋生或生長，但泳池範圍內的某些特別設備，由於池水流動緩慢，可能滋生紅蟲。警方的調查亦未有發現任何證據，可以證明事件涉及人為因素。

觀察所得及結論

7. 本署發覺康文署在調查紅蟲事件時未能客觀處理，而且只選擇性地聽取專家的意見。然而，本署認為沒有證據證明康文署刻意「隱瞞事實」或企圖毀滅證據。康文署這次處理紅蟲事件在行政上和公關手法方面有顯著不足，原因如下：

(a) 沒有充分着眼紅蟲在公眾泳池的環境內自然滋生的可能性；

(b) 對於專家在工作小組會議上提出的不同意見，缺乏開放的態度；

(c) 康文署首長級人員之間溝通不足；

(d) 工作小組的商議尚未有實質結論，便急於回應傳媒的要求；

(e) 有關人員缺乏面對傳媒及向市民發布消息的經驗；

(f) 發布消息時透明度不足，而且沒有客觀地向市民披露對事件調查的實況；以及

(g) 康文署總部沒有指示職員如何讓懷疑事發現場保持原狀，以及協助警方查訊。

8. 相對而言，其他各有關部門都積極為康文署迅速提供協助和支援。而且，食環署更向康文署提供了坦率的專業意見。

9. 衞生情況方面，本署發現康文署已就公眾衞生訂定了清晰的要求，亦有既定措施確保泳池水質符合標準。不過，清潔人員沒有足夠時間妥善清洗泳池四周、池身、嬉水遊樂設施和人工裝飾，市民甚至曾投訴有泳客在泳池內排泄糞便。這顯示康文署尚須加強監察和執法，而罔顧公德和公眾衞生的泳池使用者亦應受到譴責。

建議

10. 本署留意到康文署事後已推出多項補救措施，包括成立一個由康文署署長任主席的督導委員會，以改善各公眾泳池的衞生情況。基於以上所述，申訴專員提出下列建議：

公眾泳池的衞生

(a) 增加抽取池水樣本進行化驗的次數。

(b) 維持關閉泳池半天的做法。

(c) 因應泳池及輔助設施的不同設計，檢討泳池清洗工作的時間表和工作細則。

(d) 檢討清洗泳池及周圍環境的次數和要求。

(e) 制定一套跟進巡查的監察計劃，以確保清洗工作妥善。

(f) 不時尋求食環署支援，以監察及預防昆蟲在泳池範圍滋生繁殖。

(g) 為前線人員提供培訓，加強他們對公共衞生、防治蟲鼠及抽取樣本技巧等方面的知識。

(h)　檢討現時預訂泳池的安排，以免在中場休息時段出現泳線被過度預訂的情況。

(i)　檢討或甚至修訂正計劃興建的泳池的設計。

(j)　與衞生署商議是否需要提高公眾泳池的衞生標準。

內部溝通及對外聯繫

(k)　加強康文署總部和前線員工之間的相互溝通，務求各方面更了解泳池管理的概念及緩急次序。

(l)　檢討康文署內部在發布消息時決定回應的立場的方法及機制，以確保資料準確及維持高透明度。

(m)　為康文署高層管理人員及首長級人員提供有關面對傳媒及危機管理方面的訓練，提升他們的公關技巧和處理緊急情況的能力。

公眾教育

(n)　向市民宣傳及勸導他們游泳時應注意禮貌，以及在使用公眾泳池時要保持清潔衞生。

結語

11.　康文署接納本署的所有建議，其中有部分已經落實。

二零零四年十二月